



III.7064.186.2017.JA

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

Szanowna Pani Minister

Na podstawie jednej ze skarg pragnę przedstawić problem kolizji uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągnęły wiek 75 lat.

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 - 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.) zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem przyznawanym na wniosek osoby zainteresowanej realizowanym zasadniczo na szczeblu gminnym jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Dodatek pielęgnacyjny otrzymują, stosownie do art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.), osoby uprawnione do emerytury lub renty, jeżeli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat. Ustawodawca przyjął zatem, że osoba, która ukończyła 75. rok życia, jest uprawniona do

dotatku pielęgnacyjnego bez potrzeby weryfikowania jej stanu zdrowia w drodze badania lekarza orzecznika ZUS, jak to ma miejsce wobec pozostałej grupy uprawnionych.

Zasada działania na wniosek jest generalną zasadą postępowania emerytalno-rentowego wyrażoną w art. 116 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Działanie z urzędu przez organ rentowy jest wyjątkiem od tej zasady i może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach ustawy. Wśród tych wyjątków ustawodawca nie przewidział możliwości uzyskania dodatku pielęgnacyjnego. Oznacza to, że reguła wnioskowości ma zastosowanie przy ustalaniu uprawnień do dodatku pielęgnacyjnego. W praktyce jednak organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niejako z urzędu przyznają prawo do dodatku pielęgnacyjnego emerytom/rencistom, którzy ukończyli 75. rok życia (por. M. Kwiatkowska, Dodatki do emerytur i rent, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych 2002, Nr 9, s. 17).

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, że choć oba świadczenia - dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny wypłacane są na podstawie odrębnych ustaw, to jednak w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż charakter zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego jest porównywalny na gruncie wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Oba wskazane świadczenia nie służą wzbogaceniu się osób do nich uprawnionych, a przyznawane są w tym samym celu - pokrycia przynajmniej części kosztów opieki i pielęgnacji osób niebędących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, co jest szczególnie widoczne w sytuacji wypłacania ich osobom z tytułu ukończenia 75 lat.

Za twierdzeniem powyższym przemawia fakt, iż w art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych uregulowano kwestię zbiegu uprawnień zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego w ten sposób, iż świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Rozwiązanie powyższe ma zapobiec pobieraniu świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch źródeł. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale ponadto wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego.

Z przepisu art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych, stanowiącego materialnoprawną podstawę do wydawania decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych wynika, że osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Reguła ta ma zastosowanie przy kolizji zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych w art. 16 ust. 7 wprowadzona została specjalna procedura zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, w przypadku gdy organ

rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Przepis ten stanowi, że osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub inny organ emerytalny lub rentowy, który przyznał dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego.

Na tle sprawy skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich przez 77-letnią osobę niedowidzącą ze znacznym stopniem niepełnosprawności, przywołana wyżej praktyka Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odnośnie przyznawania z urzędu dodatku pielęgnacyjnego osobom, które osiągają wiek 75 lat skutkowałą powstaniem kolizji prawa do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego. Zainteresowana miała bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, a przyznanie dodatku pielęgnacyjnego przez ZUS odbyło się bez jej wniosku i woli. W konsekwencji ustalono, iż zainteresowana w sposób nienależny pobrała zasiłek pielęgnacyjny.

Nawet, gdyby co do zasady zgodzić się, że w sytuacji, w której przepis ustawy wprost określa prawo osoby 75-letniej do dodatku pielęgnacyjnego, a ZUS dysponuje danymi emeryta czy rencisty, kategoryczne wymaganie złożenia wniosku byłoby nadmiernym rygoryzmem prawnym, to wątpliwości budzi to, iż konsekwencje działań ZUS przerzucane są wyłącznie na obywatela. W sposób szczególny dotyczy to osób starszych i niepełnosprawnych, którzy ze względu na wiek i sytuację psychofizyczną winni mieć pewność co do kierowanych względem nich rozwiązań i decyzji prawnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w celu wyeliminowania sygnalizowanego problemu konieczne jest stosowne doprecyzowanie regulacji ustawowych określających dostęp osób nabywających z tytułu ukończenia 75. roku życia prawo do dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego. Nie bez znaczenia jest w omawianym obszarze wzmocnienie współdziałania organów rentowych z jednostkami pomocy społecznej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Z poważaniem
[Stanisław Trociuk]